

Mariana
Gabarrot Arenas

Algunas contradicciones en la Política Social mexicana

Bienestar y combate a la pobreza¹

Instituto Tecnológico
y de Estudios
Superiores de
Monterrey

Fecha de recepción: 30/08/2012 • Fecha de aprobación: 10/12/2012

Resumen: La noción de que la Política Social en México está desarticulada, ha sido una constante durante las últimas dos décadas, tanto en la literatura académica como en el discurso de funcionarios públicos. Sin embargo, es importante entender este problema como el resultado de procesos más amplios de construcción del Estado y no como fallas aisladas de diseño de políticas públicas. Este artículo ilustra este desajuste, mostrando cómo en el país subsisten dos regímenes de bienestar, implementados desde el poder ejecutivo. El primero responde a la lógica universalista del Estado de Bienestar, modelo que prosperó en América Latina ligado a la Sustitución de Importaciones. El segundo responde a la lógica minimalista del Estado Neoliberal (representado en los programas focalizados de la Secretaría de Desarrollo Social). Para mostrar la coexistencia y falta de correspondencia entre ambos, se presenta un inventario de programas gubernamentales, basado en una revisión de documentos oficiales, sistematizándolos de acuerdo al régimen al que pertenecen.

Abstract: The notion that social politic in Mexico is broken has been a constant in academic literature as in official public discourse for the last two decades. Nevertheless, it is important to understand this problem as the result of processes larger than the State's construction and not only as isolated fails in public political plan. This article reveals this imbalance, showing how two regimes of welfare subsist in this country, implemented by the executive power. The first one responds to the universal logic of Welfare State, prosperous model in Latin America and bound to Import substitution. The second one responds to the minimalist logic of the Neoliberal State (represented in focus programs by the Social Development Secretariat). To show the coexistence and the lack of correspondence between both ways, an inventory of government programs revision is presented, based on of official documents, systematizing them according to their political regime.

Résumé : La notion selon laquelle la politique sociale est désarticulée au Mexique a été une constante au cours des deux dernières décennies. Malgré tout, il est important de comprendre ce problème comme le résultat de processus plus amples qui vont au-delà de la construction d'un État et non pas de fautes isolées d'élaboration de politiques publiques. Cet article illustre ce désajustement, montrant comment subsistent dans ce pays deux régimes de prestation sociale mis en place par le pouvoir exécutif. Le premier répond à la logique universelle de l'État providence, modèle prospère en Amérique latine et lié à la politique de substitution à l'importation. Le deuxième répond à la logique minimaliste de l'État néolibéral (représenté par les programmes focalisés du Ministère de Développement Social). Pour démontrer la coexistence et le manque de correspondance entre les deux, un inventaire des programmes gouvernementaux est présenté, basé sur la révision de documents officiels, les classifiant selon leur régime d'appartenance.

[programas sociales, asistencia, políticas públicas, desarrollo social, subsidios]

La abundante información sobre la acción pública en materia de Desarrollo Social en México, tanto de los trabajos académicos como de los medios de comunicación, muestra no sólo la importancia del tema sino también la vasta gama de instituciones, proyectos y programas que caen bajo la gran sombrilla que es la idea de Política Social. Una constante en muchos de estos trabajos, es la preocupación por la desarticulación de todas estas acciones y sobre todo, la multiplicación de esfuerzos. Si bien este malestar generalizado sobre la política social se percibe en la lectura de los distintos trabajos, hace falta un ejercicio quizás simple por su naturaleza, pero importante en términos de la concreción acerca de qué es lo que falta por hacer y cómo nos podemos aproximar a una identificación clara del problema: una especie de corte de caja. Es decir, un inventario de lo que se está haciendo y cómo, además de apuntar en la dirección de los principales cruces y las duplicaciones.

La tarea entonces es la de hilar y recopilar información que permita una síntesis de la situación actual a manera de fotografía, como plataforma para discusiones más integrales

y más precisas. El objetivo de este trabajo es contribuir a la elaboración de este corte de caja, a través de un inventario de los programas de política social a nivel federal, basado en una revisión de documentos oficiales. Para identificar los puntos de duplicación, se ofrece una lectura diacrónica de este listado de instituciones y programas, a través de la distinción entre mecanismos que responden a la lógica de un Estado de Bienestar (nacida en los años cuarenta) y mecanismos que responden a una lógica minimalista de Estado Neoliberal (patente sobre todo desde los años noventa). De esta forma, se muestra la coexistencia de dos enfoques que responden a realidades históricas distintas, traslapados hacia un mismo gran objetivo: el de la mejora de la condición social.

Mediante la descripción y sistematización de todas las instituciones y programas vigentes en México a finales del 2012, esta propuesta busca ilustrar la política social como parte de un proceso más amplio del funcionamiento global de un modelo de Estado (ya sea de Bienestar o Estado Neoliberal) y no como acciones aisladas de política pública. En este sentido no se busca ahondar en la discusión de los modelos *per se*, sino más bien utilizar la idea de Estado en su sentido más básico, de encargado de la política pública en tanto ésta es una tarea de su propia burocracia, en el sentido Weberiano (Weber, 2005, p. 1060). De esta forma, se busca mostrar cómo la desarticulación de acciones es evidente, –además de apuntar algunas áreas críticas– al organizar el análisis mediante este hilo conductor.

Para ello, el trabajo se divide en tres secciones. La primera explica cómo cada una de las instituciones tradicionales del bienestar, actualmente cubren la esfera de un derecho social, definidas por la *Ley General de Desarrollo Social* vigente. Así mismo, se explica cómo cada una de ellas responde a una lógica de inclusión universal que puede rastrearse a los orígenes del modelo de Estado de Bienestar, pero que en realidad dejó un saldo importante de población excluida. Por lo tanto, México enfrenta el cambio hacia un modelo minimalista Neoliberal, con una deuda social previa. Para resolver este dilema, se inicia un esfuerzo de diseño institucional, el cual culmina en la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 1992 y será desde entonces el timón de la política social contemporánea.

La segunda parte describe los principales programas de la SEDESOL, agrupándolos también por el tipo de derecho que atienden. A lo largo del texto, se hace énfasis por un lado, en los organismos responsables de la política social, y por otro, en su propia definición de los sujetos a los cuales atienden. La tercera parte ofrece una comparación entre las instituciones y los programas, señalando los puntos de encuentro (o desencuentro). De esta forma, se derivan algunas conclusiones acerca de las futuras líneas de reflexión, en el marco del contexto latinoamericano.

RETROSPECTIVA SOBRE EL ESTADO Y EL BIENESTAR EN MÉXICO: NACIMIENTO DEL ANDAMIAJE INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA SOCIAL

El 20 de enero de 2004 marca un parteaguas importante en las discusiones sobre derechos sociales en México, porque se promulga la *Ley General de Desarrollo Social*. Este instrumento, si bien no deja de ser objeto de controversia, logra plasmar un consenso amplio entre académicos, políticos, funcionarios y miembros de la sociedad civil. De esta forma, en el artículo seis, se definen los derechos sociales como:

(...) la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en términos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

(*Ley General de Desarrollo Social, 2004*)

Estos derechos –menos el de no discriminación– de alguna forma pueden ser asociados con las principales instancias de la Presidencia en el gobierno federal, las cuales podemos identificar históricamente desde los años cuarenta, con excepción de la Secretaría de Educación Pública (SEP) fundada en 1921. Por ejemplo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) funciona desde 1940, aunque los derechos asociados a la seguridad social –pensiones y seguro de accidentes laborales– son provistos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Desde 1943, el mismo IMSS provee el derecho a la salud para los trabajadores de la empresa privada, mientras que la población general es cubierta por la Secretaría de Salud (SS). Además, los empleados de gobierno son atendidos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) desde 1959. Por otro lado, la alimentación es responsabilidad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la cual con diversos nombres administra el desarrollo agropecuario desde 1946 (los recursos pesqueros se integraron en 1976). Finalmente, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) junto con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) atiende este derecho desde 1954 y 1976².

Este andamiaje institucional surge en un contexto histórico específico, por lo cual puede entenderse como parte de una tendencia generalizada hacia un modelo de Estado. Es decir, después de la Segunda Guerra Mundial, México se adhiere al consenso global acerca del deber Estatal de proveer condiciones de vida básicas para sus ciudadanos. Con la consolidación económica y democrática en los países desarrollados, el compromiso cristalizó en lo que hoy conocemos como Estado de Bienestar, particularmente en Europa, pero también –aunque de manera más acotada– en los Estados Unidos (Cordera Campos, 2007; Esping-Andersen, 1990).

En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), impulsó un proceso de Sustitución de Importaciones, en donde –al igual que en Europa y Estados Unidos– el sector público era considerado como fundamental para la generación de bienestar. Pero –a diferencia de estos países– se debía generar este bienestar mediante un modelo económico proteccionista asociado a una esfera política no necesariamente democrática. De esta forma, se impusieron aranceles para proteger el mercado interno y se fomentó la creación de empleos en el sector industrial. Lo anterior fue impulsado por la tecnificación y los subsidios a la producción agrícola. Para implementar estos cambios se crearon tanto organismos gubernamentales –principalmente las Secretarías de Estado antes mencionadas– como empresas paraestatales, las cuales repartieron beneficios a cambio de compromisos con la clase política (Kay, 1989; Thorp, 1998).

Entender los derechos básicos a la educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo y seguridad social en este contexto, ayuda a visualizarlos como parte de un proyecto más amplio, en donde los sujetos de la política social eran eventualmente los trabajadores que sustentaban el crecimiento industrial. Por lo tanto, todos los derechos –a excepción de la educación– se vincularon al trabajo asalariado. En México, a esto debemos agregarle que dicho trabajo implicaba regularmente la adherencia a un sindicato o grupo corporativo (Martínez Assad & Ziccardi, 2000). A su vez, la provisión de estos servicios básicos privilegió las zonas urbanas en donde se concentraban los sectores industriales, mientras que la inversión en la producción alimenticia se dirigía a los grandes proyectos agrícolas (Ordoñez Barba, 2002). En lo político, el modelo se basó en un pacto orgánico de partido hegemónico, donde predominaba el poder presidencial (Partido Revolucionario Institucional, PRI (Cordera Campos, 2007).

Como resultado, la SEP concentró sus esfuerzos en las ciudades, la salud se cubrió principalmente a través del IMSS, marginando a la SS, mientras que la vivienda fue atendida principalmente por el INFONAVIT y el FONHAPO mayormente en áreas urbanas. En la misma línea, la STPS funcionó de manera limitada dado el consenso político-corporativo y la SAGARPA se enfocó en generar alimentos más que en garantizar el bienestar rural a largo plazo. En

general, menos del 50% de la población tuvo acceso a los beneficios en conjunto (Ordoñez Barba, 2002, p. 50). Además, la falta de rendición de cuentas derivó en instituciones ineficientes y costosas (Cordera Campos, 2007).

A nivel global, el Estado de Bienestar entra en crisis a partir de la década de los setentas. Por un lado, debido al cambio de un modelo industrial a uno post-industrial, más acercado a la subcontratación que a los grandes esquemas de seguridad social. Por otro, se genera un predominio de los sectores de servicios y financieros, cuyo mercado laboral es altamente desigual, perjudicando a los sectores medios (Harvey, 2009). A su vez, inicia un vertiginoso cambio tecnológico, especialmente en el área de las comunicaciones, el cual facilita la movilidad y el poder de los capitales (Cordera Campos, 2007; Harvey, 2009; Steger & Roy, 2010).

En América Latina, inician las llamadas políticas de ajuste diseñadas para dismantelar el Modelo de Sustitución de Importaciones; se disminuyen aranceles, y se controlan los sueldos, entre otras medidas (Babb, 2005). Estas políticas públicas –consideradas de coyuntura– dieron paso al establecimiento del nuevo Modelo Económico Neoliberal, caracterizado principalmente por la disminución del papel del Estado en la regulación de los mercados y en el bienestar, por ejemplo mediante el adelgazamiento de presupuestos públicos y la privatización de paraestatales. Es decir, se presenta una transición del modelo de Estado interventor en el bien público, a otro de Estado mínimo en esta área (Huber, 2003). Junto a esto deviene las crisis de la deuda en 1982 y 1994, aumentando los niveles de desempleo y la llamada economía informal en donde se rompe la relación empleo-prestaciones sociales (Babb, 2005; Portes & Hoffman, 2003).

En el caso particular de México, también se da una ruptura del pacto político corporativo (Pastor & Wise, 2003). Los resultados de estos dos cambios, el nuevo modelo de desarrollo económico y la crisis política, han significado por un lado, la estabilización macroeconómica con desigualdad social y, por el otro, un estancamiento en las decisiones públicas que no ha permitido la resolución del paso de un tipo de lógica de Estado de Bienestar a otra de Estado Neoliberal (independientemente de cuál sea mejor). De esta forma, nos encontrábamos en la década de los noventa no sólo con una cobertura limitada de los derechos sociales, sino también con nuevas masas de población en necesidad de servicios.

La respuesta a este panorama fue buscar alternativas tales como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988), el cual marcó una tendencia distinta hacia la transferencia de recursos. En este sentido no se pretendía la generación de consensos políticos amplios recurriendo al viejo pacto y las instituciones emanadas de éste, sino que se focalizaban recursos a las mismas áreas de alimentación, educación, salud, vivienda, proyectos productivos y empleo, fuera del adamiage tradicional. De esta forma, el PRONASOL, diseñado por el presidente Carlos Salinas de Gortari (quien gobernó el país de 1988 a 1994), creó un mecanismo para la detección de las poblaciones más necesitadas, a la vez que generó su propia burocracia. Todo lo anterior fue logrado a través de la organización de comités comunitarios y la participación de actores locales, en presupuestos manejados directamente por el ejecutivo.

La influencia de esta estrategia encarna en una nueva Secretaría de Desarrollo Social en 1992, la cual administra desde entonces los programas de combate a la pobreza que identificamos con el nuevo modelo acotado y Neoliberal (Ordoñez Barba, 2002; Palacios Escobar, 2007; Rodríguez Medellín, 2007).³ Así mismo surgen temas medioambientales relativamente ignorados en agendas anteriores, los cuales son atendidos por instituciones más recientes. En este sentido, la inercia ha sido ligar estos derechos con su respectiva Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a partir de 1994.

El resultado de estos procesos al día de hoy ha sido una estructura dual. Por un lado existe la tendencia a generar lógicas nuevas de atención al bienestar, reflejadas en la focalización

y como se verá más adelante en el diseño de la SEDESOL (Acosta, 2010) y por otro, éstas se suman a la inercia del poder ejecutivo y a las Secretarías más antiguas —tales como la SEP o la SS— cuya estructura y mecanismos de atención provienen del antiguo modelo universalista. Lo anterior redundaba en una multiplicación y bifurcación de burocracias de atención al bienestar, la cual es discutida en la siguiente sección.

LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL Y SU SECRETARÍA: SURGIMIENTO DEL COMBATE A LA POBREZA

En el año 2008, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), demostró que había más de 179 programas de gobierno, cuya administración se concentraba en cuatro entidades del Ejecutivo Federal: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Educación (SEP), la Secretaría de Salud (SS) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con un presupuesto total de 159 161.4 millones de pesos (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2008a).

En este sentido, es interesante resaltar que la *Ley de Desarrollo Social* contempla a la SEDESOL, como la institución encargada de organizar los esfuerzos del Ejecutivo Federal en la materia, a través de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, misma que incluye las secretarías antes mencionadas, a parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, además de ser apoyada por una Comisión Intersecretarial⁴. Es importante señalar que esta labor de coordinación se establece de forma específica en la misión institucional de la SEDESOL, la cual es complementada por una voluntad de abordar dicha misión a través de un solo eje: el combate a la pobreza.

Vale la pena entonces detenernos un poco en esta discusión de la pobreza, porque representa más que un cambio discursivo claro. La nueva retórica de la pobreza implica un giro desde la concepción universalista de las instituciones tradicionales, las cuales definían a sus beneficiarios únicamente desde la dicotomía trabajador (derechohabiente del IMSS/ISSSTE), desempleado (derechohabiente de las instituciones de atención general). En el nuevo contexto, la concepción se basa en la focalización de recursos a poblaciones específicas, generando complejas listas de beneficiarios, tal como se mostrará en la descripción de los nuevos programas. Además, se marca la pauta para entender una conceptualización del desarrollo social relacionada con la idea de cubrir carencias, más que con la idea de derechos laborales o ciudadanos. Es decir, la pobreza, cuya conceptualización ha sido objeto de mucho debate, apunta siempre a un tipo de privación, la cual una vez siendo salvada en teoría, desaparece⁵. Es en la conceptualización de la privación, como opuesta a la del bienestar, donde se encuentra la clave para entender la nueva política social. Mientras que el modelo anterior buscaba resguardar a la mayor parte de la población, el nuevo concentra sus esfuerzos primeramente en la identificación de los más necesitados.

Así, la primera definición institucional de pobreza se llevó a cabo a través de un análisis de ingreso, el cual derivó en la categorización de tres distintos tipos de población pobre: pobres alimentarios, son aquellos cuyo ingreso no alcanza para cubrir los gastos de la canasta básica; pobres de capacidades, quienes no pueden sufragar los gastos en educación y salud; finalmente, pobres patrimoniales, quienes no pueden cubrir el costo de vestido, vivienda y transporte. Por lo tanto, el CONEVAL, a partir del 2008, define las carencias asociadas a la pobreza en seis rubros relacionados entre sí: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación⁶. Todos ellos están determinados de alguna manera por el ingreso o por la cobertura pública de estas necesidades. Así, la definición oficial de pobreza es la siguiente:

Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2008b, p. 20).

Lo anterior ha derivado en una medición sofisticada de indicadores de corte econométrico, la cual permite calcular el número de pobres a distintas escalas, el tipo de carencias sociales y el lugar en el que se encuentran. Básicamente se han establecido cuadrantes de acuerdo con el ingreso y las privaciones o carencias. En el primer cuadrante se encuentran los pobres por ingreso y por carencias, incluyendo a los pobres extremos o pobres alimentarios. Los siguientes dos cuadrantes presentan a personas vulnerables (II y III), ya sea por insuficiencia de ingresos o por carencias en términos de derechos. El último cuadrante (IV) presenta a la población no pobre (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2008b, p. 25). Estos cálculos por un lado confirman los resultados del modelo previo, pero por otro acotan el problema de la pobreza conforme se especifican las condiciones de clasificación.

Por lo tanto, si tenemos en cuenta la definición más inclusiva que es la de pobreza multidimensional (cuadrante I), en México ésta asciende a 47.9 millones de personas (44.2% de la población), lo cual a grandes rasgos coincide con la magnitud del fracaso del Estado de Bienestar mencionado en párrafos anteriores. Sin embargo, en pobreza extrema sólo viven 11.20 millones de personas (10.5%). Esta precisión permite tomar en cuenta la magnitud global del problema, a la vez que se pueden definir poblaciones para atención prioritaria. Así mismo, la apreciación geográfica de los nuevos datos permite la focalización en zonas específicas. Por ejemplo, los estados con mayor proporción de población pobre multidimensional a nivel nacional, son aquellos tradicionalmente considerados como marginados: Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca. Lo anterior contrasta con las cifras en números totales, donde se aprecia que estados como México y Veracruz tienen la mayor cantidad de población viviendo en condiciones de pobreza. Esto significa toma de decisiones distintas en términos de política social, si queremos combatir la incidencia de la pobreza por Estado, hay que enfocarse en porcentajes, si queremos reducir el número de pobres, habría que cambiar de espacio.

Considerando lo anterior, pareciera que el hilo conductor está claro, al quedar bien definido el marco para establecer las características y poblaciones en situación de pobreza. Sin embargo, al aterrizar los datos y conceptos en políticas específicas nos damos cuenta de que las estrategias pueden ser variadas y los enfoques muy amplios. Lo anterior es cierto en general para todo funcionamiento institucional. Pero en el caso de la política social, esto pareciera ser un problema serio, tal como ha sido manifestado por el mismo CONEVAL en su informe de 2008:

Es evidente que existe una gran dispersión de recursos en diversos programas, secretarías e instituciones, lo cual significa una atomización del gasto que puede traducirse en una falta de efectividad y eficiencia... además el problema se agrava ya que en cada gobierno o legislatura existe el incentivo para crear programas nuevos, con lo cual la dispersión del gasto, las posibles duplicidades y los problemas de coordinación tienden a aumentar sistemáticamente (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2008a, pp. 77-78).

Más aún, el análisis detallado de los programas de la SEDESOL indica que no sólo hay una multitud de instituciones involucradas en el tema, sino que la tendencia a reproducir la fragmentación y la dispersión se reproducen al interior de la misma Secretaría que debiera concentrarlas ordenadamente. Encontramos entonces una segunda contradicción en el sistema mismo, la focalización de poblaciones es atendida mediante la dispersión del diseño de políticas públicas, tal como se discute a continuación.

BREVE INVENTARIO DE PROGRAMAS FEDERALES DE COMBATE A LA POBREZA

Actualmente la SEDESOL cuenta con 12 distintos programas, así como con la administración de 3 organismos descentralizados, 2 empresas paraestatales y 2 fideicomisos. Es importante aclarar que algunos de los programas fueron absorbidos del diseño institucional anterior, pero en general tienen en común el objetivo de buscar impactos colaterales en todos los derechos. Sin embargo, al considerar cada programa de acuerdo con los derechos sociales atendidos, podemos apreciar que cada uno cubre uno de los derechos contemplados en la ley. Así mismo, vale la pena enfatizar que la reconstrucción que se presenta fue hecha a raíz de una labor de recopilación de datos en distintas páginas web y documentos electrónicos derivados de la SEDESOL, dado que no hay un documento donde se explique de manera articulada la operación de la Secretaría y sus programas (de ahí que consideramos que este puede ser también un aporte importante de este artículo a la literatura sobre política social en el país).

A continuación se presenta un listado en el cual se describe cada programa, clasificado según el derecho al cual atiende y se explica las características de los sujetos a los cuales van dirigidos. De tal forma, se puede tener una visión general no sólo de las áreas en las que se enfoca cada uno de ellos sino de la población —a veces sumamente específica— a la que atienden. Posteriormente, en la siguiente sección, se retomará este listado para mostrar cómo la focalización sigue apuntando a las mismas áreas de las antiguas secretarías: educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente, trabajo y seguridad social.

Educación y Salud: *Oportunidades*

Mucho se ha escrito de este programa insignia de la SEDESOL y de la política social mexicana en general. Para efectos de este trabajo, podemos resumir los objetivos del programa tal como se establecen en sus reglas de operación, como orientado a reducir la pobreza alimentaria y de capacidades, mediante transferencias de dinero condicionadas, las cuales son canalizadas a los hogares a través de las mujeres. Por ejemplo, una madre puede recibir becas para sus hijos que cursen estudios desde 3er año de primaria hasta preparatoria, las becas van desde los 140 pesos mensuales en los primeros grados hasta los 895 en los más avanzados. A cambio, la responsable del hogar debe asistir a pláticas de salud y chequeos médicos periódicos y llevar a sus hijos también a chequeos nutricionales. En este sentido, la familia debe cumplir con la asistencia de los niños a la escuela y a la clínica, lo cual se comprueba ante las autoridades de la Secretaría mediante la Cartilla Nacional de Salud. Finalmente, las titulares de familia participan en comités de promoción comunitaria, asegurando el buen funcionamiento del programa, estos incluyen una vocal por educación, salud, nutrición y vigilancia. (Programa Oportunidades).⁷

Alimentación:

Programa de Apoyo Alimentario, LICONSA y DICONSA

La primera área de acción de SEDESOL está relacionada con el tercer derecho mencionado en la ley, la alimentación. El primer aspecto interesante es el Programa de Apoyo Alimentario, el cual atiende población con el mismo perfil que los beneficiarios de Oportunidades, pero que tienen severas deficiencias alimentarias, proporcionando 120 pesos mensuales por niño, para familias con niños entre 0 y 9 años, así como suplementos alimenticios para niños entre 6

y 23 meses y con desnutrición entre 2 y 5 años, para mujeres embarazadas o en período de lactancia y leche fortificada para niños entre 2 y 5 años. La única condición para ser beneficiario es obtener la Cartilla Nacional de Salud.

Las otras dos vías de acción son llevadas a cabo por dos empresas de participación mayoritariamente estatal: LICONSA y DICONSA, las cuales anteriormente funcionaron bajo el esquema de paraestatales. Su población objetivo tiene varios perfiles: niños de entre 6 meses y 12 años, mujeres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres en gestación o lactancia o entre 45 y 59 años, enfermos crónicos y personas con discapacidad mayores de 12 años, y adultos mayores de 60 años. Los servicios comprenden el abastecimiento de 4 litros de leche por beneficiario con máximo de 24 litros semanales por hogar, los cuales se distribuyen a manera de leche en polvo, a través de las tiendas comunitarias Diconsa o establecimientos con convenio Liconsa. Por otro lado, las tiendas Diconsa también atienden a poblaciones en condiciones de pobreza alimentaria en localidades rurales de alta y muy alta marginación con base en organización y participación comunitaria e incluyen un programa de abasto rural, específicamente de productos básicos. Los almacenes Diconsa se ubican en localidades de alta o muy alta marginación.

Derecho a la vivienda:

Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

El FONHAPO, creado desde 1954, es manejado por las delegaciones de SEDESOL en los Estados. Incluye el fondo *Tu casa*, enfocado en la población en situación de pobreza patrimonial que adquiera, construya, amplíe o mejore sus viviendas⁸ Condiciona fondos concurrentes del gobierno federal, estatal y municipios, los cuales –dependiendo de la zona– pueden variar entre los 40 y los 53mil pesos por casa nueva o compra, entre 15 y 20mil pesos para ampliar vivienda, y entre 10 y 15mil para mejorarla. El otro programa es *Vivienda rural* y opera de la misma forma pero en localidades rurales e indígenas de hasta 5 mil habitantes, clasificadas con grado de marginación alto o muy alto por el CONAPO.

Existen otros cuatro programas que si bien no van enfocados directamente a la provisión o vivienda, están cercanamente relacionados al problema, dado que buscan fomentar la legalización de las propiedades, lo cual a su vez puede dar más adelante acceso a créditos de otra naturaleza. Todos estos son administrados por la CORETT, la cual es parte de la SEDESOL desde 1999 (aunque tiene antecedentes en la década de los setentas). El primero es el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), el cual otorga 8mil pesos para escritura o títulos de propiedad o liberar la reserva de dominio (propiedad) en localidades urbanas. El segundo es el Apoyo Corett, que consiste en un descuento en pagos de acuerdo a un estudio socioeconómico. Finalmente el Apoyo para regularizar asentamientos humanos, en localidades urbanas, donde se otorga un subsidio para tramitar un título de propiedad o escritura expedida por CORETT de no más de 7 000 pesos, si se excede tal cantidad el resto puede ser completado directamente por el beneficiario, o por los municipios de los Estados (CORETT).

Medio Ambiente: *Hábitat, Zonas de Atención Prioritaria, 3x1, Espacios Públicos y Zonas de Riesgo*

Los programas de medio ambiente tienen un enfoque territorial, es decir, se trazan zonas de atención –ya sea urbanas o rurales– más que definir poblaciones objetivo. Los criterios están relacionados con condiciones de infraestructura, aunque se ejecutan en zonas consideradas

polígonos de pobreza por el porcentaje de población pobre y el grado de marginación (rezago en infraestructura y servicios básicos). El más amplio de todos los programas es Hábitat, el cual opera en zonas urbanas y es ejecutado por la SEDESOL, en conjunto con los gobiernos de los Estados. Específicamente, se contempla que la mitad de la inversión provenga de la Federación y la otra mitad del gobierno local. Tal como se mencionó, se le da prioridad a inversión en agua, drenaje y electricidad, a polígonos de más de 500 hogares o que estén ubicados en zonas de alto riesgo de desastre natural.

El siguiente programa es casi el equivalente de Hábitat, se ejecuta de la misma forma y cubre casi los mismos rubros pero en las llamadas Zonas de Atención Prioritaria (ZAPs), las cuales son en su gran mayoría rurales. Una distinción importante es que el programa de ZAPs contempla inversión en centros de salud, centros comunitarios y comunicación en su primera modalidad. En la segunda, contempla inversión en mejoramiento de vivienda, por ejemplo, programas de piso firme, construcción de sanitarios, estufas, muros y techos. Finalmente, en la tercera modalidad considera presupuesto para obras de organización comunitaria e investigación.

En esta categoría se encuentra el Programa 3x1 para Migrantes, dado que incluye también financiamiento para infraestructura, además de la posibilidad de invertir en proyectos productivos para el fortalecimiento patrimonial. El financiamiento proviene en conjunto de los tres niveles de gobierno y las asociaciones de migrantes en Estados Unidos.⁹ Finalmente, el programa de prevención de riesgos en asentamientos humanos, desincentiva la ocupación de zonas de peligro, mediante la elaboración de un atlas de riesgo y presupuesto para la construcción de taludes y presas, así como talleres de sensibilización para los posibles habitantes.

Trabajo y Seguridad Social:

Opciones Productivas, Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, Estancias Infantiles, Jornaleros Agrícolas, y 3era Edad

El programa de Opciones Productivas está enfocado a Zonas de Atención Prioritaria Rurales, a municipios indígenas, y a localidades de alta y muy alta marginación menores de 14 999 habitantes, los cuales incluyen también la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en colaboración con grupos de productores, así como la participación de técnicos y profesionales en apoyo a proyectos. También para atender las necesidades laborales, se implementa el Programa de Empleo Temporal para mayores de 16 años, afectados por baja oferta laboral, el cual se ejecuta en conjunción con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales así como la de Trabajo y Previsión Social. Las obras van enfocadas a desarrollo de proyectos de beneficio familiar o comunitario. Finalmente, existe un Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, el cual opera en centros regionales en Michoacán, San Luis Potosí, Oaxaca, Jalisco, en Zonas de Atención Prioritaria o de pobreza patrimonial.

Por otro lado, el objetivo de las Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras, está relacionado a una necesidad muy específica de hogares con madres que trabajan. Tiene como población beneficiada a los hogares en pobreza patrimonial (o menos de 1.5 salarios mínimos *per capita*), y brinda apoyo a madres que trabajan, estudian o buscan trabajo; a padres solos con hijos menores de 4 años, hogares con hijos discapacitados con un total de 700 pesos y hasta 1 400 mensuales para el caso de hijos discapacitados, y a la responsable de una estancia infantil. Así mismo, otorga apoyo a Organizaciones de la Sociedad Civil con 61 mil pesos para consolidar programas de guarderías y establece un presupuesto de hasta 41 pesos para estancias infantiles que pertenezcan a una Red de Estancias Infantiles vinculadas con la SEDESOL.

Además, la SEDESOL tiene tres programas dirigidos a poblaciones específicas, el primero es el de Atención a personas de la tercera edad (mayores de setenta) que no reciben dinero de Oportunidades, con un monto en efectivo de 1 000 pesos cada dos meses y gastos en casos de fallecimiento por el mismo monto.

Otra población atendida por la Secretaría es aquella que tiene estrategias de vida móviles, es decir que se desplazan en ciertas temporadas a trabajar fuera de su lugar de origen, denominadas regiones de atención jornalera. Sin embargo, el rol de la SEDESOL no es operativo, sino que se limita a interpretar las reglas y resolver casos no previstos. El programa es ejecutado por los gobiernos de los estados, municipios y OSCs.

En conjunto, es difícil establecer la pobreza como hilo conductor de todos los programas de la SEDESOL, en la medida en que es confrontada de manera muy distinta en cada uno de ellos. De hecho, en ciertas ocasiones la definición de los sujetos corresponde a un segmento demográfico muy específico y en otras se tiende a privilegiar el criterio geográfico. Por otro lado, al analizar todos los perfiles y zonas posibles, surge de manera evidente la pregunta de si, al ser tan exhaustiva la lista de diferentes usuarios, no se termina por abarcarlos a todos. Es decir, se focaliza tanto y en tan distintas formas que probablemente sería más eficiente encarar lo poco que falta para una política universal.

Contestar a estas preguntas va más allá del objetivo de este trabajo, pero señalarlas nos lleva en la dirección de identificar áreas específicas de pulverización de esfuerzos, trascendiendo los análisis de políticas públicas individuales; sobre todo, si tomamos en cuenta que los lineamientos descritos en esta sección no se diseñaron de manera aislada, sino que forman parte de un modelo específico de Estado. A continuación se retoma esta visión integral, para comparar la nueva política social y la anterior visión del Estado de Bienestar en México, resaltando la necesidad de una reflexión más profunda hacia futuro.

¿COEXISTENCIA DE LAS INSTITUCIONES DE BIENESTAR Y EL COMBATE A LA POBREZA? APUNTES PARA DISCUSIONES FUTURAS

Si analizamos las instituciones que hemos descrito en este artículo, vemos claramente como, para cada Secretaría de gobierno, puede corresponder un programa de la SEDESOL. Sin embargo, tal como se ha mencionado, en términos de diseño y funcionamiento existen lógicas contrapuestas. Las primeras tienen objetivos universales, los segundos cuentan con mecanismos muy específicos para delimitar usuarios, éstos parecerían casi una taxonomía de perfiles atados a una suma de dinero. Otro aspecto importante es que la SEDESOL plantea el funcionamiento de los programas a través de la inclusión de actores diversos, como los gobiernos municipales, las OSCs, e incluso las comunidades migrantes. Esto inserta a la Secretaría en un estilo más cercano a las tendencias actuales de autonomía y gestión social (Acosta, 2010), enmarcadas en el contexto de un nuevo modelo de Estado Neoliberal (Cordera Campos & Ziccardi, 2000; Huber, 2003). Hoy,

...es difícil establecer la pobreza como hilo conductor de todos los programas de la SEDESOL, en la medida en que es confrontada de manera muy distinta en cada uno de ellos.

la agenda del bienestar responde a una lógica distinta, la cual dificulta la coordinación con las secretarías tradicionales. Si bien en la *Ley General de Desarrollo Social*, se contempla un mecanismo de coordinación, éste no se refleja en los lineamientos de sus programas. Por lo tanto, al llevar a cabo un análisis de los derechos sociales y de las instancias federales que los atienden, se ven claramente dos caminos —en ocasiones contrapuestos— hacia el mismo lugar, tal como se muestra en la tabla abajo.

En algunas instancias, existe complementariedad, en otras, pareciera incluso que hay contraposición. Por ejemplo, en el caso de Oportunidades, el programa está basado en la asistencia de los beneficiarios a escuelas y clínicas. Lo anterior asegura que la SEP, la SS y el IMSS amplíen su cobertura, pero no atiende temas cruciales como la calidad de la educación y la salud a la que se garantiza el acceso. De hecho, es contradictorio que ante dos sistemas saturados de usuarios y con graves deficiencias de infraestructura, la SEDESOL se enfoque exclusivamente en aumentar el número de usuarios (Campos Bolaño, 2010).

En los otros programas se requiere un análisis institucional más fino para identificar correspondencias. Sin embargo, podemos considerar algunas implicaciones a manera de cuestionamientos generales para investigaciones y debates futuros. Por ejemplo, los esquemas de apoyo alimentario, están relacionados únicamente con el abasto y la distribución de alimentos en áreas rurales. Bien que la conexión entre la distribución de LICONSA y DICONSA con la producción fomentada por la SAGARPA implica una discusión amplia del modelo agropecuario, no podemos ignorar que, ante la crisis alimentaria global, sería esencial una coordinación entre quienes aseguran la producción y están al tanto del mercado internacional y quienes están a cargo del abasto, ya sea para los más pobres o no (Ivanic & Martin, 2008; Lustig).

En términos del trabajo, Opciones Productivas y el Fondo para el Fomento de las Artesanías implican un intento de generar empleo, completamente al margen de un análisis del mercado laboral nacional. En contraste, las Estancias infantiles, el Programa de jornaleros agrícolas y el de transferencias a personas de la tercera edad, parecieran estar concretando recursos complementarios a los dirigidos a través de la STPS y el IMSS. La pregunta que cabe entonces ¿por qué generar una burocracia nueva de administración dentro de la SEDESOL y no aprovechar las que existían previamente? Lo mismo pudiera decirse para los casos del derecho a la vivienda y al medio ambiente. En este sentido es evidente la duplicación de esfuerzos.

La explicación que pudiera de alguna forma ayudarnos a entender este doble camino hacia lo mismo, está basada en la idea de trabajo sobre lo urgente. Es decir, las poblaciones pobres necesitan de ayuda inmediata, para nivelarse con respecto al resto de la población y poder eventualmente integrarse a los mecanismos tradicionales del Estado. A pesar de ello, queda

Tabla 1 - Derechos Sociales atendidos por las Secretarías de Estado y programas de SEDESOL.

Fuente: elaboración propia con base a información documental de cada secretaría.

	<i>Institución perteneciente al Estado de Bienestar (año de creación)</i>	<i>Programa de SEDESOL</i>
<i>Educación</i>	SEP (1921)	Oportunidades
<i>Salud</i>	SS/IMSS (1943)	
<i>Alimentación</i>	SAGARPA (1946)	Programa de Apoyo Alimentario, LICONSA y DICONSA
<i>Trabajo y Seguridad Social</i>	STPS /IMSS Pensiones (1940)	Opciones Productivas, Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías, Estancias Infantiles, Jornaleros Agrícolas, 3era Edad
<i>Vivienda</i>	INFONAVIT (1976)	FONHAPO, CORETT, PASPRAH
<i>Medio Ambiente</i>	SEMARNAT (1994)	Habitat, 3x1, Prevención de Riesgos

la duda de si realmente esta es la lógica detrás de los programas de SEDESOL. En primer lugar porque, tal como se mencionó al inicio, la población excluida del Estado de Bienestar no es única y necesariamente la población pobre. En segundo lugar, para ser un plan de emergencia, no hay plazo ni plan que indique hasta cuándo y cómo va a estar operando (Levy, 2010). Entonces, la lógica de la creación de la SEDESOL pareciera ser en el mejor de los casos la de generar instancias de gobernabilidad que permitan la toma de decisiones fuera de las burocracias tradicionales. En el peor escenario, sería la de generar clientelas políticas locales, dado que la complejidad de los criterios de selección se presta a la falta de transparencia (Martínez Martínez & Cogco Calderón, 2010; Rodríguez Medellín, 2007; Sen, 2003).

De todas formas, las preguntas surgen solas cuando se analiza la política social como el resultado de un proyecto de Estado y no como una serie de decisiones aisladas, permitiéndonos un debate más amplio sobre las posibles soluciones. Este debate pudiera enfocarse entonces a la toma de decisiones profundas sobre la importancia de mantener y ampliar el viejo modelo o, en su caso, construir un plan de acción plausible para cambiarlo. Esta encrucijada se le plantea no sólo a México, sino al resto de los países de América Latina (Rovira Kaltwasser, 2011; Sojo, 2004; Walton, 2004). El caso más cercano es el dilema que enfrenta Brasil con la continuación de un programa muy similar al de Oportunidades y Apoyo Alimentario que es el de *Fome Zero*. Como consecuencia, en algunos países se ha dado un debate abierto sobre la necesidad del cambio o permanencia de cada modelo, reflejado en el llamado “giro hacia la izquierda” (por ejemplo en Chile, Argentina y Uruguay) en donde el tema de la pobreza ha pasado a formar parte de plataformas más amplias (Arditi, 2008). Sin embargo, en México, primero falta aceptar que las discusiones implican un proyecto político y no sólo un diseño eficiente de políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, F. 2010 – “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”. *Papeles de Población*, 16 (64), pp. 155-188.
- Arditi, B. 2008 – “Arguments About the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics”. *Latin American Research Review*, 43(3), pp. 59-81.
- Babb, S. 2005 – “The Social Consequences of Structural Adjustment: Recent Evidence and Current Debates”. *Annual Review of Sociology*, 31, pp. 199-222.
- Campos Bolaño, P. 2010 – Documento Compilatorio de la Evaluación Externa 2008 del Programa Oportunidades. Consultado el 31 Mayo de 2012, en http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs_eval_2010.php
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2008a – *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2010*. Consultado el 31 de Mayo de 2012, en <http://medusa.coneval.gob.mx/>
- 2008b – Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Consultado el 31 Mayo 2012, en <http://medusa.coneval.gob.mx/>
- Cordera Campos, R. 2007 – “Mercado y Equidad: de la Crisis del Estado a la Política Social.” En R. Cordera Campos & C. J. Cabrera Adame (Eds.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, pp. 25-65. México, UNAM.
- Cordera Campos, R., & Ziccardi, A. (Eds.) 2000 – *Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio. Descentralización, Diseño y Gestión*. México, Miguel Ángel Porrúa y UNAM.
- Corett. 2011 – Consultado el 17 de septiembre de 2011 en www.corett.gob.mx
- Diconsa. 2011 – Consultado el 17 de septiembre de 2011, en <http://www.diconsa.gob.mx>
- Esping-Andersen, G. 1990 – *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*. España, Edicions Alfons el Magnanim.
- Fernández de Castro, R., García Zamora, R., & Villa Freyer, A. (Eds.). 2006 – *El Programa 3 x 1 para Migrantes*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Harvey, D. 2009 – *The Condition of Postmodernity*. Oxford, Blackwell Publishers.
- Huber, E. 2003 – “Opciones de Política Social para América Latina: Modelos Neoliberales y Socialdemocracia.” *Comercio Exterior*, 53(6), pp. 548-554.
- Ivanic, M., & Martin, W. 2008 – Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries Consultado el 31 de Mayo de 2001, de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2008/04/16/000158349_20080416103709/Rendered/PDF/wps4594.pdf

- Kay, C. 1989 – *Latin American theories of development and underdevelopment*. London, Routledge.
- Levy, S. 2010 – *Buenas Intenciones, Malos Resultados. Política Social, Inconformidad y Crecimiento Económico en México*. México, Océano.
- Ley General de Desarrollo Social*. 2004 – Consultado el 1 de abril de 2011, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- Liconsa, 2011 – Retrieved 31 Octubre 2011, <http://www.liconsa.gob.mx>
- Lustig, N. 2008 – “¡Las Papas Queman! Causas y Consecuencias de la Carestía de Alimentos”. *Nexos*, 372, Diciembre 2008, pp. 1-11.
- Martínez Assad, C., & Ziccardi, A. 2000 – “Límites y Posibilidades para la Descentralización de las Políticas Sociales”. En R. Cordera Campos & A. Ziccardi (Eds.), *Las Políticas Sociales de México al Fin del Milenio. Descentralización, Diseño y Gestión*, pp. 703-738. México, Miguel Ángel Porrúa y UNAM.
- Martínez Martínez, O., & Cogco Calderón, A. R. 2010 – “Un acercamiento cualitativo a la operación y eficiencia de un programa de transferencias condicionadas. El caso del Programa Oportunidades en una colonia del área metropolitana de Monterrey.” *Convergencia*, 17(2), pp. 37-62.
- Oportunidades, 2011 – Consultado el 20 de septiembre de 2011, en <http://www.oportunidades.gob.mx>
- Ordoñez Barba, G. M. 2002 – *La Política Social y el Combate a la Pobreza en México*. México, UNAM.
- Palacios Escobar, Á. 2007 – “Diferencias, Limitaciones y Alcances de las Estrategias de Combate a la Pobreza en México”. In R. Cordera Campos & C. J. Cabrera Adame (Eds.), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, México, UNAM, pp. 143-201
- Pastor, M., & Wise, C. 2003 – “A Long View of Mexico's Political Economy: What's changed? What are the Challenges?” En J. S. Tulchin & A. D. Selee (Eds.), *Mexico's politics and society in transition*, Boulder, Colo. Lynne Rienner, pp. 179-213.
- Portes, A., & Hoffman, K. 2003 – “Latin American Class Structures”. *Latin American Research Review*, 38(1), pp. 41-82.
- Rodríguez Medellín, L. 2007 – “Del Asistencialismo a la Subsidiaridad: una Política de Atención a la Pobreza”. In R. Cordera Campos & C. J. Cabrera Adame (Eds.), *La política social en México: tendencias y perspectivas* México, UNAM, pp. 95-139.
- Rovira Kaltwasser, C. 2011 – “Toward Post-Neoliberalism in Latin America?” *Latin American Research Review*, 46(2), pp. 225-271.
- Sen, A. 2003 – “La Economía Política en de la Focalización.” *Comercio Exterior*, 53(6), pp. 555-562.
- Sojo, C. 2004 – “La Modernización sin Estado: el Destino Privado de las Políticas Públicas”. *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (Número especial-Octubre), pp. 137-155.
- Steger, M. B., & Roy, R. K. 2010 – *Neoliberalismo. Una Breve Introducción*. Madrid, Alianza Editorial.
- Thorp, R. 1998 – *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Washington, D.C. Baltimore, Md. Inter-American Development Bank.
- Townsend, P. 2003 – “La Conceptualización de la Pobreza.” *Comercio Exterior*, 53(5), pp. 445-451.
- Walton, M. 2004 – Neoliberalism in Latin America: Good, Bad or Incomplete. *Latin American Research Review*, 39(3), pp. 165-183.
- Weber, M. 2005 – *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

NOTAS

- 1 Este artículo se escribió como parte de un proyecto de Ciencia Básica sobre migración y estrategias de vida familiares en contextos de pobreza, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en México.
- 2 El derecho a la no discriminación es un tema relativamente reciente, relacionado más con derechos humanos que con derechos sociales. Dado que además no aparece como punto de reflexión explícita en la literatura sobre el Estado de Bienestar y la Pobreza, éste quedará excluido de las discusiones del artículo.
- 3 La información sobre los antecedentes y fechas de fundación de cada organismo, está disponible en sus respectivas páginas de internet: www.sep.gob.mx, www.salud.gob.mx, www.imss.gob.mx, www.sagarpa.gob.mx, www.stps.gob.mx, www.fonhpo.gob.mx, <http://portal.infonavit.org.mx/>, www.semarnat.gob.mx, www.conapred.org.mx/
- 4 En la Comisión intersecretarial se agregan el resto de las ramas del Ejecutivo Federal, ambos organismos son contemplados en los capítulos III y IV de la Ley.
- 5 Para una evaluación sobre estos debates ver (Townsend, 2003) así como los demás artículos de ese mismo número.
- 6 Las carencias específicas en cada rubro son: (1) Rezago educativo, población de 3 a 15 años y no cuenta con educación básica completa ni asiste a ningún centro de educación formal, personas que nacieron antes del año de 1982 y no cuentan con primaria completa, o después, y no cuentan con secundaria completa. (2) Acceso a servicios de salud: no cuenta con adscripción o derechos a recibir nuevos servicios médicos de alguna institución que los presta,

- incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Ejército, Marina) o los servicios médicos privados. (3) Acceso a la seguridad social: población que tiene un trabajo y no cuenta con prestaciones sociales de acuerdo a la *Ley del Seguro Social* o que no tiene trabajo y no tiene acceso al equivalente en términos de pensiones y acceso a la salud, así como la población mayor de 65 que no tiene pensión. (4) Calidad y espacios de la vivienda: espacios habitacionales con uno de los siguientes rasgos: piso de tierra, techo de lámina, muros de barro o carrizo, razón de personas por cuarto es de más de... (5) Servicios básicos de la vivienda, carece de uno de los siguientes rasgos: agua entubada en la vivienda, drenaje, energía eléctrica, cocinan con leña o carbón sin chimenea (6) Acceso a la alimentación: grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.
- 7 Otro aspecto importante del Programa es que contempla un apoyo económico para familias con adultos mayores y otro para consumo energético (\$55por familia).
- 8 Cabe aclarar que las Zonas de Atención Prioritaria rurales y polígonos hábitat son partes de las prioridades en las reglas de operación.
- 9 El Programa 3 x 1 es el único de la SEDESOL que contempla a las poblaciones Mexicanas en Estados Unidos y supone una organización previa de estas comunidades en el exterior, en muchas ocasiones medidas por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Para un análisis más profundo ver (Fernández de Castro, García Zamora, & Villa Freyer, 2006).